عن حدود استقلالية الديوان الوطني للأراضي الفلاحية

On the limits of the independence of the National Office of Agricultural Lands



ط.د خوخة تواتي[1]*

[1]جامعة عبد الرحمان ميرة– بجاية، (الجزائر)

Khoukha.touati@univ-bejaia.dz

عسالي عبد الكريم[2]

[2]جامعة عبد الرحمان ميرة – بجاية، (الجزائر)

abdelkrimassali1978@gmail.com

تاريخ الارسال: 2025/01/18 تاريخ القبول: 2025/05/25 تاريخ النشر: 2026/06/10

ملخص: *من أجل ضمان استغلال فعال للأراضي الفلاحية وفرت الدولة الجزائرية آليات قانونية صارمة لتنظيم و توجيه هذا القطاع، ويجسد ذلك الديوان الوطني للأراضي الفلاحية كهيئة عمومية مستقلة، مكلفة بتنفيذ سياستها الفلاحية، ومع ذلك تبقى الاستقلالية المقررة لهذه الهيئة شبه شكلية بسبب إخضاعها للوصاية المباشرة لوزارة الفلاحة و هيمنةالسلطة الإدارية المركزية على اتخاذ القرارات المتعلقة بنشاطها سواء من الناحية الوظيفيةأو المالية، هذاالوضعيؤدي إلى تقليص فعاليةالمهام المتعددة للهيئة رغم توسع نطاقها نظريا و ذلك في ظل نقص الوسائل الضرورية لأدائها.*

الكلمات المفتاحية: *المستثمر الفلاحي؛الأراضي الفلاحية؛العقار؛حق الامتياز؛الاستغلال؛ الديوان الوطني للأراضي الفلاحية.*

Abstract:

In order to ensure the effective exploitation of agricultural lands, the Algerian state has provided strict legal mechanisms to organize and direct this sector. This is embodied in the National Office of Agricultural Lands as an independent public body, charged with implementing its agricultural policy. However, the independence granted to this body remains almost formal due to its being subject to the direct supervision of the Ministry of Agriculture and the dominance of the central administrative authority over decision-making related to its activity, whether from a functional or financial perspective. This situation leads to a reduction in the effectiveness of the body's multiple tasks, despite the theoretical expansion of its scope, in light of the lack of the necessary means to perform it.

key words:*Agricultural investor; Agricultural lands; Real estate;Concession rights; Exploitation; National Office of Agricultural Lands.*

* ط. د خوخة تواتي، مخبر القاعدة القانونية الفعلية

مقدّمة:

نظرا لفشل السياسات الفلاحية المنتهجة عبر الإصلاحات المختلفة التي شهدها القطاع الفلاحي، خاصة بعد صدور القانون رقم 87-19(قانون رقم 87-19، المؤرخ في 07 ديسمبر 1987)، وأمام غياب الرقابة الفعلية على استغلال المستثمرات الفلاحية، ونتائجها السلبية على الطبيعة الفلاحية للأراضي ومردودية انتاجها الفلاحي، كان لابد من إيجاد أسلوب آخر لتدخل الدولة من أجل التغلب على المشاكل والنزاعات التي طالت العقار الفلاحي.لذلك، ومع توجهها نحو نظام اقتصاد السوق، تبنت الجزائر سياسة فلاحية تخلت من خلالها عن مهامها التقليدية وأصبحت سلطة تنظيم اقتصادي ومراقبة، لذلك كان لزاما على الدولة استحداث هيئة عمومية تعنى بتنظيم وضبط السياسة العقارية في المجال الفلاحي، وبذلك تم إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية تلبية لانشغالات مهنيي القطاع باعتبارهم العنصر الفعال في معادلة التنمية الاقتصادية للبلاد، ومن أجل قيامه بدوره بشكل فعال، فإنه كان لابد من تزويد الديوان بوسائل الضبط الضرورية وتمتعه بقدر من الاستقلالية في تنفيذ المهام المكلف بها.

تبرز أهمية اختيار الموضوع في الوقوف على مدى فعلية استقلالية الديوان الوطني للأراضي الفلاحية كهيئة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، وذلك سواء على المستوى العضوي أو الوظيفي سيما أن الديوان اعترف له المشرع صراحة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي الذي يسمح له مبدئيا بإدارة مصالحه وأداء مهامه بشكل مستقل عن الإدارة المركزية من خلال توفره على مديريات جهوية عبر كامل التراب الوطني.

وكذلك نظرا للمكانة الهامة التي يحظى بها هذا الجهاز، حيث يعنى بضبط السياسة العقارية في المجال الفلاحي، مما يجعل منه الأداة القانونية التي تمكن الدولة من بسط سلطتها ورقابتها على النشاط الفلاحي لضمان عدم الانحراف عن التوجه الصحيح الذي وضعته الدولة نظرا للدور الهام للقطاع الفلاحي في عملية الإنتاج والتنمية الاقتصادية الوطنية.

في هذا الإطار،و إذا كان المفهوم القانوني لفكرة الاستقلالية لأية هيئة أو سلطة يعني عدم الخضوع لأية رقابة كانت سلمية أو وصائية، فإلى أي مدى ينطبق هذا المفهوم على الديوان الوطني للأراضي الفلاحية؟

وبطبيعة الحال، فإن هذه الإشكالية تتفرع عنها عدة تساؤلات نذكر منها:

- هل أن استقلالية الديوان الوطني للأراضي الفلاحية استقلالية تامة.
- مدى استقلاليته عضويا.
- مدى استقلاليته وظيفيا.

وبصدد الإجابة على الإشكالية المطروحة أعلاه، ولمعرفة حدود استقلالية الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، فإنه قد ارتأينا هذه الورقة البحثية إلى محورين أساسيين نتطرق في الأول إلى دراسة استقلالية الديوان الوطني للأراضي الفلاحية على المستوى العضوي، أما المحور الثاني فيتعلق بتبيان هذه الاستقلالية على المستوى الوظيفي.

كما اعتمدنا لمعالجة هذا الموضوع كل من المنهج الوصفي من أجل تحديد مفاهيم ومصطلحات الدراسة من الجانب النظري، بالإضافة إلى المنهج التحليلي، لكونه يتناسب مع طبيعة موضوع الدراسة التي تحتاج إلى قراءة تحليلية ونقدية لمختلف النصوص القانونية المؤطرة لها بطريقة علمية.

1. الاستقلالية العضوية للديوان الوطني للأراضي الفلاحية

يمكن قياس الاستقلالية العضوية للديوان الوطني للأراضي الفلاحية بالنظر إلى مدى خضوعه لوصاية السلطة التنفيذية(أولا)، وإلى تشكيلة الأعضاء المكلفين بتسيير هذه الهيئة (ثانيا)، أسلوب تعيين أعضائها (ثالثا)، وكذا بالنظر إلى القواعد المتعلقة بنظام بالعهدة الخاصة بأعضاء الديوان.

1.1من حيث وضع الديوان لدى السلطة الوصية على القطاع:

لقد كان القانون رقم 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري المعدل والمتمم أول قانون أشار إلى هذه الهيئة ضمن المادة 51 منه، ليأتي بعد ذلك المرسوم التنفيذي رقم 96-87 المعدل و المتمم(المادة 51 من المرسوم التنفيذي رقم 96 -87، الصادر في 28 نوفمبر 1996، معدل ومتمم)، ليطلق على هذه الهيئة اسم "**الديوان**" و الذي يعني به "**الديوان الوطني للأراضي الفلاحية**" بدليل نص المادة 04 منه التي تنص على أن " **الديوان هيئة عمومية يكلف بالتنظيم العقاري كما هو منصوص عليه في المواد 61،56،52و62 من القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18نوفمبر1990 والمذكور أعلاه**".

أما تأسيس هذه الهيئة، فقد تم بموجب المرسوم التنفيذي 96-87 السالف الذكر الذي يتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية. حيث جاء في المادة الأولى من المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه"..... **تحدث مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تحت اسم: الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، وتدعى في صلب النص: " الديوان"...."**

و تضيف المادة 2 من نفس المرسوم التنفيذي "**يوضع الديوان تحت وصاية الوزير المكلف بالفلاحة، ويكون مقره في مدينة الجزائر**"(المادة 51 من المرسوم التنفيذي رقم 96 -87، الصادر في 28 نوفمبر 1996، معدل ومتمم).

إن وضع أي هيئة عمومية لدى الوزير المكلف بالقطاع، يترتب عليه علاقة التبعية لهذه الهيئة إزاء السلطة التنفيذية، وتصبح مجرد هيكل تابع للوزارة التي يشرف عليها، وبالتالي خضوع الديوان الوطني للأراضي الفلاحية على ممارسة وصاية خفية من طرف الوزير المعني خارج الإطار القانوني.

في هذا الإطار، ينبغي التمييز بين الوصاية المنصوص عليها قانونا والوصاية الخفية التي تمارس خارج الإطار القانوني عن طريق إخضاع الهيئة المعنية لنظام الوصاية (ZOUAIMIA Rachid, 2013, p. 176).

نلاحظ ترسيخ بعض مظاهر الوصاية الخفية التي تمارسها السلطة المركزية الوصية على الديوان الوطني للأراضي الفلاحية ضمن المادة 10 من دفتر الشروط الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 90-339 المعدل والمتمم على أن " **تقيد المساهمات السنوية المقررة بعنوان دفترشروط تبعات الخدمة العمومية هذا في**

ميزانية وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما". الأمر الذي يجعل الوزير المكلف بالفلاحة بمثابة السلطة الوصية على الديوان الوطني للأراضي الفلاحية.

كما نجد أن الديوان متصل بالسلطة الوصية بواسطة عدة ميكانيزمات منها قيام هذه الأخيرة بقراءة ثانية ورقابة قرارات الديوان ثم عرضها على الوزير الوصي للموافقة عليها.

في هذا الشأن، تنص المادة 03 من دفتر الشروط الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 96-87 المعدل و المتمم على أنه" **يجب على الديوان أن يعد برنامج عمل و يعرضه على وزير الفلاحة ليو افق عليه في بداية كل سنة فلاحية"** ، كما يقترح المدير العام للديوان النظام الداخلي للديوان، غير أن مسألة نفاذه تستوجب عرضه على وزير الفلاحة للموافقة عليه(المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 96-87).

وتضيف المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 96-87 المعدل والمتمم:" **يرسل الديوان إلى الوزير الوصي في كل سنة مالية تقريرا عن المبالغ المالية التي يجب أن تدفع له لتغطية أعباء تبعات المرفق العام بموجب دفتر الشروط هذا.**

يقرر الوزير المكلف بالمالية مخصصات الاعتمادات بمو افقة الوزير الوصي."

وهكذا، فإن عرض التقرير السنوي من طرف الديوان على السلطة الوصية يعتبر تقييدا لاستقلاليته في القيام بنشاطه.

2.1من حيث تشكيلة مجلس الديوان:

يتم تسيير مهام الديوان من طرف مجلس إدارة، تحت إشراف مدير عام(المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 96-87).

والجدير بالملاحظة هنا هو أن تنصيب مجلس الإدارة للديوان الوطني للأراضي الفلاحية جاء متأخرا إلى غاية أوت 2010(BAOUCHE Fatiha، 2014، صفحة 146).

تشتمل تركيبة مجلس الإدارة للديوان الوطني للأراضي الفلاحية على أعضاء ممثلين للوزارات ذات علاقة بكل القطاعات، وهم على النحو الآتي:

-الوزير المكلف بالفلاحة أو ممثله رئيسا،

-ممثل عن الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية،

- ممثل عن وزير العدل حافظ الأختام،
- ممثل عن الوزير المكلف بالمالية،
- ممثل الوزير المكلف بالأملاك الوطنية،
- ممثل الوزير المكلف بال الوزير المكلف بالفلاحة أو ممثل الطاقة،
- ممثل الوزير المكلف بالانتقال الطاقوي والطاقات المتجددة،
- ممثل الوزير المكلف بالعمران،

- ممثل الوزير المكلف بالتجارة-الموارد المائية-بالبيئة،
- ممثل الوزير المنتدب لدى الوزير الأول، المكلف بالمؤسسات المصغرة،
- ممثل مديرية التنظيم والتخطيط العقاريين والاستصلاح،
- ممثلين (02) عن الغرفة الوطنية للفلاحة،
- ممثلين (02) عن المنظمات النقابية الأكثر تمثيلا،

ولمجلس الإدارة الاستعانة بأي شخص يراه كفؤا في المسائل المطروحة للنقاش أو بإمكانه أن يستفيد منه في مداولاته(المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 21-59، المؤرخ في 4 فيفري سنة 2021).

يمثل الديوان الوطني للأراضي الفلاحية أربع(4) مديريات مركزية و تسع (09) مديريات جهوية تشرف على أربع و أربعين (44) مديرية ولائية؛ و تتشكل هذه الأخيرة من ثلاث(03) مصالح من أجل تسهيل عملها، تتمثل في: مصلحة تسيير العقار الفلاحي، مصلحة المنازعات العقارية، و مصلحة المعاملات الفلاحية(بوربعة كتو لامية، 2016، صفحة 312).

نلاحظ مما سبق أن تشكيلة الديوان جماعية، و هذا ما قد يعد مبدئيا كضمانة لتدعيم الاستقلالية العضوية لهذه الهيئة، كون أن هذه التشكيلة تشمل ممثلي عدة الجهات ذات العلاقة بالقطاع الفلاحي، إلا أنه يمكن الملاحظة من خلال نص المادة 13 من المرسوم التنفيذي 09-339 المذكور أعلاه عدم فعلية مبدأ الاستقلالية العضوية للديوان ، حيث يظهر الاستيلاء الكلي للسلطة التنفيذية و بصورة شاملة على الديوان الوطني للأراضي الفلاحية من حيث تشكيلته عن طريق تعيين ممثلين للسلطة التنفيذية في مجلس الإدارة، حتى رئاسة المجلس تم منحها للوزير المكلف بالفلاحة أو ممثله، و بهذه الطريقة تمنح كل المناصب لصالح ممثلي السلطة التنفيذية و هو ما يتناقض و مبدأ الاستقلالية العضوية للديوان، و التي تقتضي تعيين خبراء و مختصين في المجال العقاري بدلا من موظفين تابعين للإدارات المركزية. الأمر الذي يستتبع بالتأكيد سيطرتها عن طريق ممثليها في المجلس على سلطة اتخاذ القرارات، بينما تستبعد الجماعات المحلية خاصة البلديات الريفية من المشاركة في تسيير الوعاء العقاري الريفي، فالتمثيل هنا لا يبدو متوازنا، و الاتجاه يدل على خرق النص التنظيمي المنشئ للديوان الوطني للأراضي الفلاحية للمادة 63 من القانون رقم 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري التي نصت على ضرورة أن يكون لدى أجهزة إدارة الهيئات العمومية للتنظيم العقاري، بما فيها الديوان الوطني للأراضي الفلاحية تمثيل متوازن بشكل يضمن المحافظة على مصالح الجماعات المحلية إلى جانب مصالح الدولة و المستثمرين الفلاحيين(المادة 63 من القانون رقم 90 – 25)، فهذا الأمر لا يعكس التوجه الجديد لسياسة التجديد الفلاحي و الريفي التي تندرج ضمن الإطار العام للسياسة الاقتصادية و الاجتماعية للبلاد، والتي تحرص على ضرورة مشاركة المجتمع الريفي في عملية صنع القرار الخاص بتسيير النشاط الفلاحي في العالم الريفي، و إن كان التعديل الذي جاء به المرسوم التنفيذي رقم 09-03 و كذا المرسوم التنفيذي رقم رقم 21- 59، المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 87-96 قد منح الديوان نوعا من اللامركزية في التسيير، حيث أصبح هذا الأخير متوفرا على هياكل جهوية

موزعة على مستوى ولايات كامل التراب الوطني للتخفيف من حدة التركيز الإداري(المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 09-339، المؤرخ في 22 أكتوبر 2009)، مما قد يسمح بالتقرب أكثر من الفلاح ومعرفة انشغالاته المتعلقة بالنشاط الفلاحي.

من جهة أخرى، فإن عدد الأعضاء المكونين للديوان، تم تحديده بما يتناسب إلى حد ما مع طبيعة ومدى اتساع الاختصاصات والمهام التي كلف بها، حيث أخذ المشرع بمعيار الاختصاص، أي بالنظر إلى الكفاءة في الاختصاصات المهنية ذات العلاقة بنشاط الديوان.

أما بالنسبة للمدير العام للديوان، فيبدو أن المشرع لم يعتمد على أي معيار أو قاعدة بشأن اختياره، حيث اكتفى بالنص في المرسوم التنفيذي رقم 9-339 على أن تعيينه يتم بموجب مرسوم رئاسي، على أن يكون هذا التعيين بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالفلاحة، كما جعل مسألة إنهاء مهامه تتم بنفس الشكل عملا بقاعدة توازي الأشكال(المادة 19 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 09-339)،بعدما كان تعيينه يتم بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن الوزير الوصي في إطار المرسوم التنفيذي رقم 96-87 السالف الذكر(المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 96-87، مرجع سابق).

3.1 من حيث طريقة تعيين أعضاء الديوان:

يعد تعدد الجهات المكلفة بتعيين أعضاء أي هيئة، بالإضافة إلى المدة المحددة لمهامهم مؤشرا إيجابيا دعامة لاستقلاليتهم، بحيث أنه يضمن عدم خضوعهم لهيئة واحدة، مما يكرس استقلاليتهم قانونيا.

إلا أن المشرع الجزائري، و بخصوص أسلوب تعيين أعضاء مجلس إدارة و تسيير الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، قد قام بتوزيع هذه السلطة بين رئيس الجمهورية الذي يتولى تعيين المدير العام للديوان بموجب مرسوم رئاسي بعدما كان التعيين يتم بموجب مرسوم تنفيذي قبل تعديل التنظيم المتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، بينما يحتكر الوزير المكلف بالفلاحة سلطة تعيين باقي الأعضاء بموجب قرار، ويتم استخلافهم بنفس الطريقة(المادة 1/15 من المرسوم التنفيذي رقم 96-87)، من بينهم رئيس المجلس الذي يمثل الوزارة الوصية.

بناء على ما تقدم، نرى بأن هذه الطريقة في التعيين لا تخدم استقلالية الأعضاء تجاه السلطة المركزية، حيث أنه، ومن أجل تدعيم استقلالية الديوان كان من الأجدر أن يجري توزيع سلطة التعيين بين عدة جهات وأن يختار الرئيس عن طريق الانتخاب من طرف باقي الأعضاء.

4.1 من حيث القواعد المتعلقة بنظام العهدة:

يتم اللجوء على نظام العهدة لأي هيئة بهدف الحفاظ على استقلاليتها تجاه السلطة التنفيذية وبمثابة ضمان لعدم إنهاء مهام الأعضاء طيلة مدة العهدة إلا في ظروف استثنائية.

يرى جانب من الفقه المقارن أن عدم قابلية أعضاء الهيئات الضابطة للعزل خلال فترة العهدة يعني عدم جواز إنهاء مهامهم عن طريق السلطة التقديرية للسلطة المختصة في تعيينهم، و ذلك تجنبا لعدم خضوع هذه الهيئات لهيمنة السلطة التنفيذية.

و في هذا الإطار، يشكل مبدأ عدم قابلية العضوية للإلغاء مدة العهدة أقوى ضمانات الاستقلالية العضوية إزاء السلطة المركزية(زوايمية رشيد، 2021، صفحة 23).

فيما يخص الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، فإن مدة انتداب" عمل" الأعضاء محددة بثلاث (3) سنوات قابلة للتجديد(المادة 15/ 2 من المرسوم التنفيذي رقم 96-87)، وهذا يعد إلى حد ما مؤشرا هاما لضمان عدم توقيفهم أو عزلهم عن وظائفهم في أي وقت وبدون قيد قانوني، إلا أن عدم تحديد عدد المرات التي يمكن فيها تجديد العهدة أمر من شأنه يفتح المجال أمام السلطة التقديرية للهيئة الوصية التي لها سلطة التعيين في تحديد عدد مرات التجديد، وهو ما يشكل انتهاكا للاستقلالية العضوية للديوان الوطني للأراضي الفلاحية.

أما بالنسبة للمدير العام للديوان، فطبقا المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 09-339 المعدل والمتمم التي تنص على أنه: **"يعين المدير العام للديوان بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالفلاحة"**، و الفقرة الثانية من نفس المادة التي تنص كما يلي : **" وتنهى مهامه بالأشكال نفسها"**، تتضح إمكانية إنهاء مهامه المدير العام قبل انتهاء العهدة المقررة له، مما يحد من فعالية نظام العهدة ويؤدي إلى المساس بمبدأ استقلالية الديوان الوطني للأراضي الفلاحية إزاء السلطة التنفيذية. حيث تصبح هنا فكرة العهدة مجرد إجراء شكلي أمام السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في عزل المدير العام للديوان.

2. الاستقلالية الوظيفية للديوان الوطني للأراضي الفلاحية

تظهر الاستقلالية على المستوى الوظيفي لأي هيئة، استنادا إلى عدة معايير، أهمها مدى تمتعها بالاستقلال الإداري في أداء مهامها دون تدخل من أي سلطة عليا، فلا تتأثر قراراتها بالإلغاء والاستبدال والتعديل (أولا)، ومدى استقلاليتها ماليا حيث تتمتع بحرية تنظيم وتحديد إيراداتها ونفقاتها (ثانيا)، كما تتحدد هذه الاستقلالية بالنظر إلى طبيعة المهام المكلف بها(ثالثا).

1.2الاستقلالية الإدارية للديوان الوطني للأراضي الفلاحية:

تتجلى استقلالية الديوان الوطني للأراضي الفلاحية من الناحية الإدارية بالنظر إلى مدى منحه السلطة في وضع نظامه الداخلي، وذلك من خلال منحه الصلاحية في اتخاذ القرارات الخاصة بكيفية التنظيم والتسيير الإداري لمختلف مصالحه دون مشاركة أية جهة أخرى وبالأخص السلطة التنفيذية.

في هذا الإطار، وحسب المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 96-87 المعدل والمتمم، فإنه: **" يقترح المدير العام النظام الداخلي للديوان ويتداول بشأنه مجلس الإدارة ويو افق عليه الوزير الوصي"**، كما أن المدير العام للديوان يتصرف فقط ضمن الحدود التي رسمها له التنظيم الجاري به العمل، حيث نجد أن المادة 3 من المرسوم التنفيذي ذاته تقضي بأن الديوان يمارس مهام الخدمة العمومية طبقا لدفتر شروط تبعات الخدمة العمومية والمرفق بهذا النص التنظيمي. كما أننا نجد ضمن التعديل الجديد الذي جاء به المرسوم التنفيذي رقم 09-339 المتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، وفي إطار تأدية مهامه، أن هذا الأخير لا يتصرف إلا بناء على تفويض من الهيئات المركزية، حيث نصت المادة 2/5 من المرسوم التنفيذي رقم96-87 المعدل والمتمم على ما يلي:

"....- النظر في طلبات الامتياز على الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة بالتواصل مع إدارة مصالح أملاك الدولة و بالتفويض...."(المادة 2/5 من المرسوم التنفيذي رقم 96-87).

وكل هذه المعطيات تشير إلى أن هذه الهيئة انتزع منها امتياز تحديد قواعد التنظيم الداخلي الخاص بها دون تدخل من الجهة الوصية والاكتفاء بمنحه فقط حق الاقتراح، وهذا يشكل مظهر من مظاهر محدودية استقلالية الديوان من الناحية الإدارية.

كما يمكن اعتبار فكرة الشخصية المعنوية كمعيار لقياس درجة الاستقلالية للهيئات العمومية، نظرا لدورها الهام في تنظيم أعمال هذه الهيئات(لباد ناصر، 2007، صفحة 83)وما يترتب عليها من نتائج أهمها الاستقلال الإداري و المالي(المادة 50 من الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975)الذي يمنحها السلطة في اتخاذ القرارات المتعلقة بنشاطها، و مع ذلك، لا يعد هذا العامل معيارا حاسما وفعالا. فهناك قوانين في بعض الدول مثل فرنسا التي لم تعترف صراحة لبعض سلطات الضبط المستقلة بالشخصية القانونية، على الرغم من أن موضوع استقلالية هذه الهيئات نادرا ما يكون محل نزاع(ZOUAIMIA Rachid، Droit de la régulation économique، 2006، صفحة 80)، أما في الجزائر، وبخصوص الديوان الوطني للأراضي الفلاحية كهيئة عمومية مكلفة بالضبط العقاري، فإن المشرع قد اعترف له صراحة بالشخصية المعنوية، غير أن هذه الهيئة لا يزال خاضعا لرقابة و إشراف الهيئات المركزية من خلال نظام الوصاية الإدارية(المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 96-87).

2.2الاستقلالية المالية للديوان الوطني للأراضي الفلاحية:

يعتبر الاستقلال المالي للديوان، أحد أهم الركائز التي يقوم عليها استقلاله الوظيفي، ويعود ذلك أساسا على أن منح الدولة بعض صلاحياتها إلى الديوان يفرض عليه تأمين التمويل الكافي للقيام بمهامه. ونعني باستقلالية الديوان ماليا امتلاك هذا الأخير لمصادر خاصة لتمويل ميزانيته، وتمتعه بالحق في وضع سياسة مالية خاصة به.

بالعودة إلى المرسوم التنفيذي رقم 96-87 المتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية المعدل و المتمم نجد أن المشرع الجزائري قد اعترف صراحة بالاستقلالية المالية لهذه الهيئة ضمن المادة الأولى منه، حيث يستفيد الديوان من ميزانية فعلية تضمنت مشتملاتها المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 96-87 المعدل والمتمم(المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 96-87)، إلا أنه من خلال استقراء جميع مواد هذا المرسوم نجد أن الاستقلالية المالية للديوان تابعة للسلطة التنفيذية و ذلك لاعتمادها على إعانات التسيير المخصصة لها في ميزانية الدولة، وهذا ما يؤدي إلى خضوعها للرقابة على كيفية صرف هذه الإعانات التي تؤخذ من ميزانية الدولة من أجل الأداء الأمثل لمهامه كضابط عقاري.

حيث أنه علاوة على الإعانات المالية التي تقدمها الدولة للديوان الوطني للأراضي الفلاحية و المرتبطة بتبعات الخدمة العمومية، يستفيد الديوان من إيرادات أخرى محددة في المادة 22 من المرسوم التنفيذي ذاته، ومن مساهمات تخصصها الدولة لتمويل الاستثمارات اللازمة لتطويره(المادة 7 من دفتر الشروط الملحق بالمرسوم التنفيذي)، كما يتم تزويد الديوان برأسمال أولي يشترك في تحديد مبلغه الوزير المكلف

بالفلاحة و الوزير المكلف بالمالية طبقا لنص المادة 25 من المرسوم التنفيذي ذاته، إضافة إلى أن قانون المالية التكميلي لسنة 2010 الصادر بموجب الأمر رقم 10-01 أضاف مصدر آخر لتمويل الديوان، حيث تنص المادة 40 منه كما يلي: " تقتطع لفائدة الديوان الوطني للأراضي الفلاحية نسبة 5 من مبلغ الإتاوة المحصلة فعليا مقابل حق الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة".(أمر رقم 10-01، المؤرخ في 26 أوت 2010، الصادر في 29 أوت 2010، معدل و متمم.)

كما أن من بين القيود و الحدود المفروضة على الاستقلالية المالية للديوان الوطني للأراضي الفلاحية، نجد أن المرسوم التنفيذي رقم 96-87 المعدل و المتمم يكتنفه الغموض فيما يخص سلطة الديوان في وضع سياسته المالية، حيث تم منحه فقط سلطة وضع الميزانية التقديرية لكل سنة مالية(المادة 18 من المرسوم تنفيذي رقم 96-87)، أما تنفيذها فيخضع لإجراء المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية. كما أنه و بالعودة إلى نص المادة 12 من ذات المرسوم التنفيذي، نجد أن نظام الديوان المحاسبي والمالي، القانون الأساسي لمستخدميه و شروط دفع مرتباتهم يخضع لموافقة السلطة الوصية عليه، وأن المحاسبة تمسك وفق الشكل التجاري، ووفقا للمخطط الوطني للمحاسبة. و يمكن ملاحظة نفس المفهوم بوضوح من خلال نص المادة 10من دفتر الشروط الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 09-339، حيث قام المشرع بتقييد المساهمات المالية السنوية المقررة في دفتر شروط تبعات الخدمة العمومية ضمن ميزانية وزارة الفلاحة و التنمية الريفية(المادة 10 من دفتر الشروط الملحق بالمرسوم التنفيذي).

3.2 مهام الديوان الوطني للأراضي الفلاحية:

يتولى الديوان مهام الخدمة العمومية وفقا لدفتر الشروط المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 96-87 المعدل والمتمم، وباعتباره الأداة التنفيذية للسياسة الوطنية العقارية في المجال الفلاحي(المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 96-87)، فقد منح الديوان صلاحيات واسعة يمارسها على كل من الأراضي التابعة للأملاك الوطنية الخاصة للدولة وتلك التابعة للخواص، في هذا الإطار، يكلف الديوان بمهام عدة أهمها سلطة الرقابة(أ)، كما يمارس كذلك حق الشفعة لصالح الدولة (ب).

1.3.2 ممارسة سلطة الرقابة:

تعتبر الرقابة السابقة واللاحقة على استغلال العقار الفلاحي التابع للأملاك الخاصة للدولة، من أهم المهام المكلف بها الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، و هي تعد الآلية الفعالة التي تضمن الحماية والاستغلال الأمثل للأراضي الفلاحية، وذلك من خلال مراقبته لعملية تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز، الاستغلال الأمثل للأراضي الفلاحية، وكذا الترخيص بعملية تجزئة هذه الأخيرة.

حيث تنص المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 96-87 المعدل والمتمم على أنه: **"يكلف الديوان زيادة على ذلك:**

- دراسة طلبات الامتياز.

- ضمان متابعة شروط استغلال الأراضي للأملاك الخاصة للدولة الممنوحة للامتياز ووضع أدوات تقييم استعمالها المستدام والأمثل من أصحاب الامتياز.

- السهر على ألا تؤدي أي صفقة تتعلق بالأراضي الفلاحية إلى تغييروجهتها الفلاحية".

على هذا الأساس، فإن مهمة دراسة ملفات تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز مخولة قانونا للديوان الوطني للأراضي الفلاحية، حيث منح المشرع للمستثمرين أصحاب الامتياز، آجالا محددة ب ثمانية عشر (18) شهر من أجل إيداع ملفاتهم المتعلقة بطلب التحويل لدى هذه الهيئة بصفتها المختصة بدراسة ملفات التحويل(Office national des terres agricole، 2010، صفحة 07)،وفي حالة تخلف المعنيين أو ورثتهم - في حالة الوفاة - عن الإيداع في الميعاد المحدد قانونا رغم الاعذارات الموجهة إليهم يعتبرون عندئذ متخليين عن حقهم في التحويل(المادة 1/30 من القانون رقم 10-03، المؤرخ في 10 أوت 2010)، و عليه تسترجع إدارة الأملاك الوطنية الأراضي الفلاحية المعنية لمنحها من جديد لمستفيدين آخرين(أمر رقم 10-01، المؤرخ في 26 أوت 2010، الصادر في 29 أوت 2010، معدل و متمم.).

كما أنه، وباعتباره ممثلا لمالك حق الرقبة على الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، فقد منح المشرع الجزائري الديوان الوطني للأراضي الفلاحية الحق في ممارسة الرقابة على نشاط المستثمرة الفلاحية و التأكد من مدى الاستغلال الأمثل لها في كل وقت من خلال قيامه بزيارات تفقدية لأشغال المستثمرات الفلاحية قصد التأكد من مدى تنفيذ المستثمر صاحب الامتياز للالتزامات المفروضة عليه بموجب النصوص القانونية المنظمة لحق الامتياز(المادة 3/30 من نفس المرجع.)، و في حالة تسجليه لمخالفة مرتكبة من طرف المستثمر صاحب الامتياز، فانه يتوجب على الديوان الوطني للأراضي الفلاحية إثبات معاينته لهذا الإخلال، و توجيه إعذار للمستثمر المخالف من أجل امتثاله للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بهما، وبعد انقضاء الأجل المحدد في الإعذار المبلغ له قانونا دون جدوى، يقوم الديوان بإخطار مديرية أملاك الدولة من أجل فسخ عقد الامتياز(أمر رقم 10-01، المؤرخ في 26 أوت 2010، الصادر في 29 أوت 2010، معدل و متمم.).

إضافة إلى ذلك، يعمل الديوان على تحسين بنية المستثمرات الفلاحية وتطوير شروط استغلالها وإلغاء تجزئة الأراضي الفلاحية التي يصعب-Ministère de agriculture et development rural . Septembre 2010. P 07.

استغلالها، بما في ذلك تجميع الأراضي الفلاحية التي يصعب استغلالها في شكل مستثمرات فلاحية جماعية لا سيما تلك التي تم منحها بموجب الامتياز(المادة 1/30 من القانون رقم 10-03، يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة)، أو التي اكتسبها الديوان عن طريق الشفعة، و يتم ذلك بناء على ترخيص مسبق من الوزير المكلف بالمالية(المادة 1/11 من المرجع نفسه.).

وتماشيا مع التكريس القانوني لحق المستثمر الفلاحي في الاستغلال الفردي للمستثمرة الفلاحية، تم توكيل الديوان الوطني للأراضي الفلاحية بمهمة متابعة ومراقبة تجزئة الأراضي الفلاحية الممنوحة للامتياز والفصل في الطلبات المقدمة من طرف الراغبين في إنشاء مستثمرات فلاحية فردية مع مراعاة النجاعة الاقتصادية للمستثمرة الفلاحية المعنية(المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 10-326).

علاوة على هذا، تم إضافة مهام جديدة للديوان بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم21-59 المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 96-87(مرسوم تنفيذي رقم 21-59، المؤرخ في 4 فيفري سنة 2021)، حيث تقضي المادة 5 من هذا المرسوم التنفيذي بأنه:

"يكلف الديوان ... بما يأتي:

- النظر في طلبات الامتياز على العقار الفلاحي المملوك ملكية خاصة للدولة، بالاتفاق مع مصالح أملاك الدولة وبالتفويض، وتطبيق التدبير الذي تم النص عليه بهذا الخصوص،

- ضمان مراقبة شروط استثمار العقار الفلاحي الخاص بالدولة موضوع للامتياز وإيجاد آليات تقييم استعمالها المستمر والأمثل من قبل أصحاب الامتياز.

- الحرص على الحيلولة دون إبرام أي صفقة متعلقة بالأراضي الفلاحية ينتج عنها تغيير طبيعتها الفلاحية،

-القيام بكل الدراسات والأبحاث ذات علاقة بميدان نشاطه،

- تنظيم أعمال تكوين وبرامج تحسين المستوى لفائدة مستخدميهم، بطلب من المستثمرين بالتعاون مع هيأت التكوين والبحث المعنية،

-تنظيم ملتقيات وأيام دراسيةوندوات وغيرها من هذه التظاهرات ذات علاقة بميدان نشاطه".

2.3.2 ممارسة حق الشفعة:

يعتبر حق الشفعة أحد الطرق لاكتساب الملكية العقارية الفلاحية بطريقة مضمونة و سهلة ، و هو كآلية تهدف لحماية وصيانة هذه الأملاك(المواد 25،24، 30 من القانون رقم 10-03)، بالإضافة للشفعة الممارسة على أراضي الخواص، تم تخويل الديوان الوطني للأراضي الفلاحية سلطة ممارسة هذا الحق على الأراضي الفلاحية التابعة للدولة كصاحب مرتبة ثانية بعد الشريك في الشيوع(عبد الرزاق زوينة، سنة 1999، صفحة 146)، بينما يتصدر المرتبة الأولى في حالة التنازل عن حق الامتياز ضمن مستثمرة فلاحية فردية.

أما بالنسبة الإجراءات التي يتعين اتخاذهامن قبل الديوان الوطني للأراضي الفلاحية والمستثمر الفلاحي الراغب في التنازل عن حقه في الامتياز، فلقد حددتها أحكام المرسوم التنفيذي رقم 10-326، حيث يلزم المستثمر بإعلام الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، وتوضيح مبلغ التنازل، كذلك تحديد هوية الشخص المرشح لشراء حق الشفعة(المادة 17من المرسوم التنفيذي رقم 10- 326).

إضافة إلى المهام السابقة المكلف بها الديوان على الأراضي الفلاحية التابعة للدولة، فإنه يتولى مهام أخرى على الأراضي الفلاحية التابعة للخواص، كقيامه بوضع الأراضي المصرح بها غير مستغلةقيد الاستثمار أو الإيجار أو البيع، و هذا الإجراء الأخير يكون نافذا في حق المالك المدين بالاستغلال سواء كان اختياريا أو إجباريا، بحسب ما إذا كان قابلا بفكرة البيع أو رافضا لها(شامة إسماعين، 2004، صفحة 286).

3.الخاتمة:

تجسيدا للدور المكلف به في الحفاظ على العقار الفلاحي وحمايته من التجاوزات، تم إعادة تفعيل نشاط الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، كهيئة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري مكلفة بالتنظيم العقاري.

إن إضفاء الطابع التجاري على هذه الهيئة، يعد الشكل الأكثر تلاءما و التطورات الراهنة، والأكثر استجابة للتوجه الجديد للسياسة الفلاحية المنتهجة مؤخرا، لكن وضع الديوان تحت وصاية وزير الفلاحة و التنمية الريفية، أمر يحد من استقلاليته على جميع المستويات، و التي من أبرز مظاهر محدودية مسؤولية الديوان كون أن هذا الجهاز يعد مجرد أداة الدولة في تنفيذ سياستها العقارية في الميدان الفلاحي، حيث أن نظام تسييره و كذا مهامه محددة في دفتر شروط معد مسبقا من طرف الهيئة الوصية التي تسيطر على سلطة اتخاذ القرارات فيه.

كما نجد من جهة أخرى أن الديوان، ورغم الاعتراف له بالاستقلالية المالية على اعتبار امتلاكه لمصادر خاصة يمول بها ميزانيته، إلا أن هذه الاستقلالية تبقى محدودة بالنظر إلى الإعانات والمساهمات المالية التي يتلقاها من طرف الدولة، إضافة إلى أنها تقيد ضمن أبواب ميزانية وزارة الفلاحة والتنمية الريفية.

وعليه، يبقى أن الاعتراف باستقلالية الهيئات العمومية بوجه عام، والديوان الوطني للأراضي الفلاحية بشكل خاص، لا يعني الانفصال التام عن الدولة، بل إن الأمر يستوجب تقييد هذه الاستقلالية بحدود النطاق القانوني المقرر لها من خلال النصوص المنشأة لها، مما يجعلها بالتالي دائما خاضعة لرقابة الدولة عن طريق السلطة الوصية التي تنتمي إليها والمشرفة على نشاطاتها.

ومنه، فإن جملة التوصيات المقترحة في هذا الصدد:

-تزويد الديوان الوطني للأراضي الفلاحية بالوسائل اللازمة لأداء مهامه الذي يتوقف على توفر موارد مالية وبشرية، خاصة في ظل امتداد المستثمرات الفلاحية على كامل التراب الوطني.

-ضرورة تمثيل الجماعات المحلية داخل الهيئة العمومية المعنية بتنظيم العقار الفلاحي والمتمثلة في الديوان الوطني للأراضي الفلاحية،عملا بأحكام المادة 63 من القانون رقم 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاريالتي تنص على أنه: "يجب أن يكون لأجهزة إدارة الهيئات العمومية للتنظيم العقاري تمثيل متوازن يمكنها من المحافظة على مصالح الدولة والجماعات المحلية والمستثمرين الفلاحين" ، الأمر الذي يضمن مشاركة المجتمع الريفي في اتخاذ القرارات الخاصة بتسيير النشاط الفلاحي من جهة، و حياد الديوان الوطني للأراضي الفلاحية و عدم جعله جهازا بيروقراطيا من جهة ثانية.

-تزويد الديوان بالوسائل التقنية التي من شأنها أن تسمح له بتفعيل رقابته الممارسة على الأراضي الفلاحية، سيما أن مهامه قد توسعت لتضم مختلف النشاطات المقامة على المستثمرات الفلاحية.

4.قائمة المراجع:

أولا/ المراجع باللغة العربية:

- **الكتب:**

- شامة إسماعين. (2004). النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري. الجزائر: دار هومة، الجزائر.
- لباد ناصر. (2007). *الوجيز في القانون الإداري*. (ط2، المحرر) مخبر الدراسات السلوكية و الدراسات القانونية، الجزائر.

- **المقالات العلمية:**

- بوربعة كتو لامية. (2016). التنظيم القانوني للبناء على العقار الفلاحي. *مجلة نقدية متخصصة في القانون و العلوم السياسية، 11* (01).

-زوايمية رشيد. (2021). أزمة سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري. *المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلد 12* (03).

-عبد الرزاق زوينة. (سنة 1999). حق الشفعة في إطار القانون رقم 90-25 يتعلق بالتوجيه العقاري. *مجلة جزائرية متخصصة في العلوم القانونية و السياسية، مجلد 36* (عدد 2).

- **النصوص القانونية:**

- المرسوم التنفيذي رقم 09-339. (المؤرخ في 22 أكتوبر 2009). يتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية. تأليف *الصادر في 25 أكتوبر2009، معدل و متمم*. ج.ر.ج.ج عدد 61.
- المرسوم التنفيذي رقم 21-59. (المؤرخ في 4 فيفري سنة 2021). يتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية. تأليف *معدل و متمم للمرسوم التنفيذي رقم96-87*، ج.ر.ع.10.
- المرسوم التنفيذي رقم 10- 326. (2010). يحدد كيفيات تطبيق حق الامتياز لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة
- القانون رقم 10-03. (المؤرخ في 10 أوت 2010). يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة. ج.ر.ج.ج عدد 46، الصادر في 18 أوت 2010.
- الأمر رقم 75-58. (المؤرخ في 26 سبتمبر 1975). يتضمن القانون المدني معدل و متمم. ج.ر.ج.ج عدد 78.
- المرسوم التنفيذي رقم 96 -87. (الصادر في 28 نوفمبر 1996، معدل ومتمم). يتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية. ، ج.ر.ج.ج عدد 15.
- القانون رقم 90 – 25. (1990). يتعلق بالتوجيه العقاري.
- الأمر رقم 10-01، المؤرخ في 26 أوت 2010. (الصادر في 29 أوت 2010، معدل و متمم.). يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2010. ج.ر.ج.ج عدد49.

- القانون رقم 87-19. (المؤرخ في 07 ديسمبر 1987). يتضمن كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة لأملاك الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم. ج. ر.ج.ج عدد 50.
- المرسوم تنفيذي رقم 21-59. (المؤرخ في 4 فيفري سنة 2021). يتضمن إنشاء الديوان الوطني للأراضي الفلاحية. تأليف *معدل و متمم للمرسوم التنفيذي رقم96-87*. ج.ر.ع.10.

ثانيا/ المراجع باللغة الأجنبية:

- BAOUCHE Fatiha. .(2014) L'évolution du foncier agricole en Algerie à travers les réformes.*Thèse de Doctorat en Droit rural* .(146 صفحة) ، Université de Poitiers.
- Office national des terres agricole. .(2010) *Guide de procédure-1ere partie (procédures de conversion de droit de con concession)*.Alger.
- ZOUAIMIA Rachid. (2013). *Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance.* Alger : Editions Belkeise.
- ZOUAIMIA Rachid. .(2006) *Droit de la régulation économique.*Alger:Edition BERTI.